

### Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung

Sickinger, Hubert

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sickinger, H. (2000). Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 29(2), 157-176. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59427>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

# Die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der Bundesgesetzgebung

*Der Aufsatz beschreibt die Funktion der Nationalratsausschüsse im Prozess der österreichischen Bundesgesetzgebung. Deren eigenständige Handlungsspielräume werden einerseits durch die Tatsache beschränkt, dass parlamentarische Systeme ganz allgemein durch einen engen Handlungsverbund zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit gekennzeichnet sind. Österreichische Spezifika ergeben sich neben der stark ausgeprägten Verbändestaatlichkeit vor allem aus der bisherigen Dominanz „großer Koalitionen“ von SPÖ und ÖVP. Diese hatten zur Folge, dass viele Funktionen, die üblicherweise (so auch zwischen 1966 und 1983) von Parlamentsausschüssen erfüllt werden, seit 1987 eher von vorgelagerten Koalitionsorganen übernommen werden. Der Aufsatz verwendet daher einen thematisch breiten Zugang: Es werden sowohl die vorparlamentarischen als auch die parlamentarischen Stadien des Gesetzgebungsprozesses untersucht, und sowohl die Ausschüsse selbst als auch im speziellen die Rolle der Ausschussfraktionen der Parteien.*

## 1. Einleitung

Das Parlament wird häufig auch als „der Gesetzgeber“ bezeichnet, und die konkrete parlamentarische Arbeit an den Gesetzen wird meist als Hauptaufgabe der Parlamentsausschüsse angesehen. Beide Aussagen enthalten einen zutreffenden Kern, sind zugleich aber relativierungsbedürftig:

- Gesetzgebung ist bei empirischer Betrachtung ein breiter politisch-gesellschaftlicher Prozess der Problemfindung, Willensbildung und Entscheidung, der typischerweise im vorparlamentarischen Raum beginnt und in dem das Parlament nur hinsichtlich der verbindlichen Festlegung der Gesetzestexte privilegiert ist (Oberreuter 1994, 317; v. Beyme 1997).
- Eine isolierte Beschreibung der Tätigkeit der (Gesetzgebungs-)Ausschüsse bzw. des legislativen Verfahrens *im Parlament* würde den parlamentarischen Einfluss auf die Gesetzgebung systematisch unterschätzen, weil Parlamente bzw. spezialisierte Abgeordnete von Regierungsfractionen zunehmend versucht haben, auch auf den vorparlamentarischen Aushandlungsprozess frühzeitig Einfluss zu nehmen (Oberreuter 1994, 326f).

In der *neo-institutionalistischen Literatur* wird die Rolle von Parlamentsausschüssen unter drei Perspektiven diskutiert (zusammenfassend Mattson/Strøm 1995, 250–257).

- Eine Richtung betrachtet Ausschüsse unter dem Gesichtspunkt der *Distribution*. Ausschüsse werden v.a. von Abgeordneten besetzt, die ein besonders starkes Interesse am jeweiligen Policy-Bereich haben; diesen Ausschüssen wird de facto das Monopol für die Erstattung von Gesetzesvorlagen aus ihrem Bereich zugestanden. Die Koordination zwischen den Ausschüssen erfolgt v.a. durch das Reziprozitätsprinzip, das dafür sorgt, dass die Vorschläge jedes Ausschusses auch vom Plenum abgesegnet werden.
- Eine zweite Deutung stellt den *Informationsaspekt* in den Vordergrund: Ausschüsse werden vom Parlament v.a. eingerichtet, um das allgemeine Informationsdefizit zu reduzieren und eine fachliche Spezialisierung einzelner Abgeordneter zu ermöglichen. Nach dieser Deutung sind Ausschüsse ein eher repräsentatives Abbild des Parlaments, setzen sich also nicht primär aus jeweils stark interessengebundenen Abgeordneten zusammen.

- Die dritte Deutung betrachtet Ausschüsse als Koordinationsinstrumente und *verlängerte Arme der politischen Parteien*, besonders der Mehrheitspartei(en), die über die eigentliche Kontrolle verfügen. Die Parteien können auf die Ausschussmitglieder, die an einer Wiederwahl interessiert sind, gegebenenfalls entsprechenden Druck ausüben.

Alle drei Ansätze wurden im wesentlichen anhand des US-Kongresses entwickelt und basieren auf den methodischen Prämissen des *rational choice*-Forschungsprogrammes. Die Fragestellungen sind aber auch für die Untersuchung von Parlamentsausschüssen in einem parlamentarisch-kontinentaleuropäischen System relevant. Gewisse Akzentverschiebungen gegenüber den US-amerikanischen *legislative studies* erscheinen jedoch erforderlich, weil *parlamentarische* Systeme wegen der Möglichkeit eines Misstrauensvotums kaum durch eine institutionelle Konfrontation von Gesetzgebungsorgan und Regierung, sondern durch einen *Handlungsverbund* von Parlamentsmehrheit und Regierung (von Beyme 1997, 54) gekennzeichnet sind, wodurch eigenständige Entscheidungsspielräume von Ausschüssen deutlicher eingeschränkt sind. In Österreich wird dies durch die Besonderheit „großer“ Koalitionen noch verstärkt.

Eine *isolierte* Betrachtung der Arbeit parlamentarischer Ausschüsse erscheint in diesem Zusammenhang allzu verkürzt. Als Gegenstand der Untersuchung werden daher zunächst die Strukturen des Gesetzgebungsprozesses auf Bundesebene gewählt, um dann in diesem breiteren Kontext – v.a. für den Zeitraum seit 1987 – die spezifische Rolle der Nationalratsausschüsse bzw. Ausschussfraktionen herauszuarbeiten. Diese erweisen sich dann freilich weniger als eigenständige Akteure, sondern eher als *parlamentarische Kristallisationspunkte des jeweils politikfeldspezifischen Netzwerks legislativer Akteure*. Die im Folgenden behandelten Themen sind:<sup>1</sup>

- Die parteipolitischen Strukturen des Regierungs-Parlaments-Verhältnisses: Zu diesem Zweck müssen in geraffter Form die Rolle der Klubs im Entscheidungsprozess der Koalitionen und die klubinternen Rollen der Aus-

schussmitglieder skizziert werden (Abschnitt 2).

- Die typischen Strukturen und Abläufe von Gesetzgebungsverfahren. Hier werden in knapper Form die Phase der Erarbeitung von Regierungsvorlagen (RV) (Abschnitt 3), als auch ausführlicher die rechtlichen und realpolitischen Spielregeln des Ausschussverfahrens (Abschnitt 4) behandelt.
- Der Stellenwert, den die Ausschussarbeit im zeitlichen Aufwand und realen politischen Aufgabenprofil der einzelnen Abgeordneten einnimmt (Abschnitt 5).
- Die je nach policies unterschiedlichen „parlamentarischen“ Gestaltungsspielräume (Abschnitt 6). Hier wird auch kurz resümiert, welche der zitierten drei Perspektiven des „Neuen Institutionalismus“ für Österreich am ehesten zutrifft.
- Ein kurzer Ausblick auf die geänderte Situation in der 21. Gesetzgebungsperiode (GP) seit Spätherbst 1999 beschließt den Aufsatz (Abschnitt 7).

## 2. Der legislative Entscheidungsprozess als Zusammenwirken von Regierung, Klubs und parlamentarischen Institutionen

Der politisch verbindliche Handlungsrahmen für in Gesetzgebungsprozesse involvierte Abgeordnete von Regierungsparteien wird einerseits durch den Entscheidungsprozess der Regierung bzw. Koalition (2.1) und andererseits die jeweilige Stellung im Parlamentsklub (2.2) determiniert:

### 2.1. Willensbildung in der Koalition

Die Willensbildung innerhalb der österreichischen Koalitionen zwischen 1987 und 1999 wurde bereits von Müller (1988; 1997, 128–151) ausführlich beschrieben. An dieser Stelle reichen einige kurze Hinweise: Die Entscheidungsfindung in der *Bundesregierung* (etwa die Beschlussfassung über eine RV) fällt *formell* im *Ministerrat* bzw. *de facto* in dessen zeitauf-

wendigerer „Ministerratsvorbesprechung“. An der „Vorbesprechung“ nehmen auch die Klubobleute und -direktoren der Koalitionsparteien (teilweise auch MinistersekretärInnen) teil, die Klubobleute seit 1996 auch im staatsrechtlichen Organ Ministerrat (dieses „parlamentarische“ Element wird mit den Mitspracherechten des Nationalrats beim Agieren der Regierungsmitglieder in den EU-Räten begründet). Dieser Entscheidungsfindung zeitlich vorgeschaltet war jeweils ein *Koordinationskomitee*, dem seit 1987 je ein bis zwei Regierungsmitglieder, die Klubobleute und Klubdirektoren von SPÖ und ÖVP und die Kabinettschefs von Bundeskanzler und Vizekanzler angehört haben; in ihm wurde sowohl die Tagesordnung des Ministerrats, als auch die parlamentarische Arbeit der Regierungsfractionen koordiniert. Letztentscheidende Instanz bei schwierigen Streitfragen waren Bundeskanzler und Vizekanzler (in diesem Zeitraum personenident mit den Parteichefs der Koalitionsparteien).

Zwar war eine fixe Bindung der Parlamentsklubs an Vereinbarungen der Koalition nirgends *ausdrücklich* verankert, allerdings war in den Koalitionsabkommen der Spielraum jeder Partei, gemeinsam mit Oppositionsparteien die andere Regierungspartei zu überstimmen („koalitionsfreier Raum“), sehr eng definiert: Nicht mit dem Koalitionspartner abgestimmte Initiativanträge (IA) waren zwar möglich, durften aber nur dann weiterverfolgt werden, sofern die andere Partei dies nicht zur „wichtigen Frage“ erklärte. In der Koalitionsvereinbarung für die 20. Gesetzgebungsperiode wurden nur wenige genau umschriebene Fragen (v.a. die Promillegrenze im Straßenverkehr und das Abstimmungsverhalten zum sog. Schutzalter für männliche Homosexuelle) ausdrücklich für freie Mehrheitsbildungen freigegeben, die prompt zu starken Belastungen für die Koalition führten und daher nicht auf weitere Themen ausgeweitet wurden.

Obwohl dieser koalitionäre Entscheidungsmechanismus sehr regierungszentriert wirkt, waren bei der Verhandlung spezifischer Sachfragen durchwegs auch wichtige ParlamentarierInnen beteiligt. Dies zeigt erstens die Beteiligung der Klubobleute (und leitenden Klub-

angestellten) im Ministerrat und im Koordinationskomitee, die ja nicht nur die Funktion eines Transmissionsriemens von der Regierung zu den Klubs, sondern auch in umgekehrter Richtung erfüllte. Zweitens wurden wichtige Gesetzesvorhaben in einem politischen Aushandlungsprozess behandelt, in dem neben den sachlich betroffenen BundesministerInnen zwar nicht „das Parlament“ als solches, wohl aber durchwegs die (innerparteilich gut verankerten unter den) *parlamentarischen BereichssprecherInnen der Koalitionsparteien* maßgeblich beteiligt waren (Müller 1988, 332ff). Diese (frühzeitige) Beteiligung *wichtiger Abgeordneter* ergab sich u.a. daraus, dass für konkrete Entscheidungen normalerweise jeweils ein Ministerium primär zuständig ist, andere (der anderen Regierungspartei zugeteilte) Ministerien in ihrer Ressortkompetenz hingegen nur in Teilaspekten betroffen sind: In diesen Fällen liegt es nahe, die Artikulation der Interessen der Partei an die jeweiligen BereichssprecherInnen zu delegieren. Daher wurde nicht zu Unrecht sogar eine *Aufwertung* der Rolle der Klubs bzw. von ParlamentarierInnen der Regierungsparteien im Vergleich zur Phase der Alleinregierungen diagnostiziert (Müller 1988, 340).

Ein von ÖVP und FPÖ paritätisch besetzter montäglicher *Koordinationsausschuss* findet sich auch in der 21. GP (in der Besetzung der Klubobmänner und -direktoren, der Kabinettschefinnen von Bundeskanzler und Vizekanzlerin sowie den mit der internen Koordination betrauten Ministern für Landwirtschaft und Landesverteidigung). Dieser soll durch einen monatlich tagenden *Koordinationsausschuss* ergänzt werden, an dem neben dem Bundeskanzler, der Vizekanzlerin und den Mitgliedern des Koordinationskomitees auch der Kärntner Landeshauptmann (und bis Ende April 2000 FPÖ-Parteibobmann) Jörg Haider sowie ad hoc auch der Finanzminister und ÖVP-Landeshauptleute teilnehmen sollen.

## 2.2. Aufbau und Willensbildung der Parlamentsklubs

Moderne Parlamente gehen zwar von der Gleichrangigkeit aller Abgeordneten aus. In der

auch durch die Geschäftsordnungen (in Österreich dem Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats: GOGNR; Atzwanger/Zögernitz 1999) abgestützten Praxis sind Abgeordnete aber de facto nur über ihre Fraktionen („Klubs“) politisch handlungsfähig. Diese sind zwar grundsätzlich demokratisch aufgebaut, zugleich aber durch ausgeprägte formelle und informelle Hierarchien gekennzeichnet.<sup>2</sup>

### 2.2.1. Vertikale Strukturen der Klubs

Die Parlamentsklubs der österreichischen Parteien umfassen neben den Nationalratsabgeordneten auch ihre BundesrätInnen und Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP). Die innere Struktur weist durchwegs gemeinsame Organe auf: Klubobmann/-obfrau, dessen/deren StellvertreterIn, die Klubversammlung und bei fast allen Klubs (zumindest) ein zwischengeschaltetes kleineres Leitungsgremium (Präsidium, o.ä.), bei den größeren Klubs auch die Ausschussfraktionen und BereichssprecherInnen für bestimmte Politikfelder. Daneben verfügt jeder Klub auch über einen Hilfsapparat an FachreferentInnen und Büropersonal unter der Leitung eines/r KlubdirektorIn. Die einzelnen Abgeordneten beschäftigen auch (staatlich bezahlte) parlamentarische MitarbeiterInnen, die (mit Ausnahme der Grünen) nicht in die Klubapparate integriert sind. Im GOGNR sind nur die Klubobleute ausdrücklich vorgesehen – und zwar als VertreterInnen ihrer Klubs in der Präsidialkonferenz des Nationalrats (die formell ein Organ zur Beratung des Nationalratspräsidenten, de facto aber ein zentrales Organ zur Festlegung des parlamentarischen Ablaufs darstellt).

Oberstes Organ aller Klubs ist ihre Vollversammlung, die *Klubversammlung*, die normalerweise am Tag vor der ersten Plenartagung einer Sitzungswoche stattfindet<sup>3</sup> und meist zwischen zwei und fünf Stunden dauert. Auch die von der jeweiligen Partei gestellten Regierungsmitglieder und einzelne VertreterInnen des jeweiligen Parteivorstands (sofern sie nicht ohnehin via Abgeordnetenmandat Klubmitglieder sind) nehmen teil. In diesen Versammlungen werden einerseits die wichtigsten Tagesord-

nungspunkte und Strategien für die kommende Sitzungswoche sowie Berichte aus den Ausschüssen besprochen, andererseits auch allgemeine politische Fragen. Eine bei allen Fraktionen übliche Sonderform der Klubversammlung sind Klubklausuren, die bei SPÖ und ÖVP normalerweise ein- bis zweimal pro Jahr stattfinden.

Bei Kleinfractionen wie den Grünen und 1993–99 beim LF werden in den Klubversammlungen in einem hohen Ausmaß die tatsächlichen Entscheidungen getroffen, während diese bei den großen Fraktionen im Vorstand bzw. den Koalitionsgremien fallen. Bei den drei großen Klubs haben sie eher den Charakter einer Information der Abgeordneten über die Parteilinie vor den Nationalratssitzungen samt Möglichkeit des „Feedback“ in der Form, dass der Klubvorstand einen Bericht samt Empfehlungen vorstellt. Ein Teil der Zeit wird auch für *politische Diskussionen* genutzt – meist anknüpfend an Berichte von Regierungsmitgliedern oder Ausschussobleuten. Diese Diskussionen haben allerdings stärker den Charakter, dass durch Wortmeldungen eine *Stimmung zum Ausdruck kommt*, die dann von der Partei- bzw. Fraktionsspitze auch berücksichtigt wird (oder gegen die zumindest begründet werden muss, aus welchen politischen „Sachzwängen“ sie nicht berücksichtigt werden kann). Formelle *Abstimmungen* in den Klubs oder regelrechte Pro-Contra-Diskussionen sind eher selten, die meisten Tagesordnungspunkte werden von den Abgeordneten zur Kenntnis genommen (Fischer 1977, 134, 138f). In tatsächlich kontroversen Fragen können die Klubs allerdings durchaus die offizielle Regierungslinie konterkarieren bzw. zumindest verzögern, manchmal auch die Meinung der Ausschussmitglieder korrigieren.

Obwohl die formelle Endentscheidung im Regelfall der Klubversammlung vorbehalten ist, werden die eigentlichen (Vor-)Entscheidungen betreffend die Besetzung von Ausschussmandaten und anderen Funktionen, Personalfragen des Klubs, Klubfinanzen und wichtige Sachfragen, die im Zuge von Ausschusssitzungen auftauchen, meist in einem kleineren Klubvorstand (oder/und Klubpräsidium) entschieden. De facto handelt es sich um kleinere Gremien,

in denen die Klubobleute und KlubdirektorInnen administrative und politische Alltagsentscheidungen mit einem engeren Kreis einflussreicher Abgeordneter „rückkoppeln“.

### 2.2.2. „Horizontale“ Arbeitsteilung: Die Ausschussfraktionen

Die *Arbeitsteiligkeit* ist innerhalb der großen Klubs stark ausgeprägt und läuft neben der beschriebenen vertikalen Hierarchie v.a. über die *Ausschussfraktionen und deren interne Strukturen*. Diese werden seitens der Klubs folgendermaßen determiniert:

- *Ausschussbesetzung*: Über die Besetzung der Ausschüsse wird bei den großen Klubs im Vorstand vorentschieden, bei den Grünen (und 1993–99 dem LF) in der Klubversammlung. Am Beginn jeder Legislaturperiode haben die einzelnen Abgeordneten klubintern ihre Wünsche anzugeben, in welchen Ausschüssen sie vertreten sein wollen. Allerdings gibt es für einen Teil der Ausschüsse regelmäßig mehr Meldungen als dem Klub zustehende Ausschussmandate. Bei der SPÖ gibt es z.B. bei weitem mehr GewerkschafterInnen als Mandate im Sozialausschuss. Bei der ÖVP sind die Interessen der meisten Abgeordneten stark durch ihre bündische Zugehörigkeit geprägt; allerdings soll nach den ÖVP-internen Spielregeln jeder Bund zumindest mit einem Abgeordneten in jedem Ausschuss vertreten sein. Von allen größeren Klubs wird auch eine gewisse regionale Ausgewogenheit angestrebt. Offenbar durchaus gezielt werden auch nicht ausschließlich einschlägig beruflich vorgeprägte oder interessenmäßig gebundene Abgeordnete in die einzelnen Ausschüsse platziert<sup>4</sup> (die empirische Realität der österreichischen Ausschussbesetzung liegt also zwischen den beiden in Abschnitt 1 zitierten konträren Deutungen in der neo-institutionalistischen Literatur, wonach Ausschüsse entweder von interessenmäßig besonders gebundenen Abgeordneten besetzt würden, oder aber ein weitgehendes Abbild des gesamten Parlaments seien). Eine wichtige Rolle spielt das Anciennitätsprinzip, wonach länger gediente Abgeordnete sich ihre Ausschüsse

eher aussuchen können bzw. in einem Ausschuss, in dem sie bereits vertreten waren, nicht gegen ihren Willen ersetzt werden. Die der jeweiligen Partei angehörenden Ausschussmitglieder bilden gemeinsam die *Ausschussfraktion*, die – abgesehen von manchen politischen „Richtlinienentscheidungen“ – entscheidend für den Willensbildungsprozess in den Klubs von SPÖ und ÖVP ist.

- *Funktionale Hierarchisierung innerhalb der Ausschussfraktion*: Ausschussfraktionen mit mehreren Mitgliedern haben eine/n Fraktionsobfrau/-obmann. Sofern der Fraktion die Position eines/einer *Ausschussobmanns/-obfrau* oder dessen/deren Stellvertreters/Stellvertreterin zusteht, werden die Fraktions- und die Ausschussfunktion in Personalunion ausgeübt. Damit überschneidend existiert in allen Klubs ein System der *parlamentarischen BereichssprecherInnen*, das sich überwiegend an der *Ausschussgliederung* bzw. den bestehenden *Ressorts* orientiert (und dann von den Fraktionsobleuten ausgeübt wird); allerdings gibt es auch BereichssprecherInnen für sonstige (vom jeweiligen Klub als wichtig angesehene) Bereiche. De facto fällt die Entscheidung über die BereichssprecherInnen und Ausschussobleute (bzw. deren StellvertreterInnen) in den Klubvorständen; eine wichtige Regel ist dabei, dass eine Person höchstens in einem Ausschuss die Obmann-/Obfraufunktion bekleiden soll.

Die BereichssprecherInnen sind im politischen Entscheidungsprozess Schlüsselpersonen, die aber *auf einen Konsens sowohl mit der Klubspitze, als auch mit der Ausschussfraktion angewiesen* sind. Der Konsens mit der *Ausschussfraktion* wird v.a. im Rahmen der den Ausschusssitzungen regelmäßig vorangehenden *fraktionellen Vorbesprechung* (oder auch sonstigen ad hoc einberufenen Sitzungen) eingeholt (vgl. schon *Fischer 1977*, 139ff). An diesen nehmen neben den Mitgliedern der jeweiligen Ausschussfraktion, gegebenenfalls dem/der von der Partei gestellten MinisterIn und dem/der für die Betreuung des Ausschusses zuständige/n KlubreferentIn regelmäßig auch ExpertInnen teil: Bei SPÖ und ÖVP sind dies nahestehende ExpertInnen aus der Ministerial-



bürokratie und (bei verbänderelevanten Fragen) VertreterInnen des jeweils nahestehenden „Sozialpartners“. Als Folge der klubinternen Arbeitsteilung konzentrieren sich auch die Kontakte und Einflussversuche betroffener Interessengruppen typischerweise v.a. auf die Mitglieder des zuständigen Ausschusses. In den Sitzungen der jeweiligen Ausschussfraktion finden zugleich auch bereits die wesentlichen Vorentscheidungen statt: De facto werden hier entsprechende Änderungsanträge für RV oder IA beschlossen bzw. werden zwischenzeitlich eingetretene Änderungswünsche des Ministeriums für die eigenen RV hier „nachgereicht“. Der Spielraum einfacher Ausschussmitglieder zur Einflussnahme auf die fraktionelle Willensbildung dürfte meist begrenzt sein, obwohl hier durchaus offen diskutiert wird (was auch durch die Kleinheit der Ausschussfraktionen ermöglicht wird). Erstens haben die Fraktionsobleute und gegebenenfalls einzelne sonstige auf die Materie spezialisierte Abgeordnete einen deutlichen Informationsvorsprung (was erst recht für den/ die MinisterIn und dessen/deren BeamtenInnen gilt). Zudem können Änderungswünsche auch mit dem Hinweis auf den koalitionsären Kompromisscharakter vieler Vorlagen abgeblockt werden.

Grundsätzlich gilt in allen Klubs, dass die Lösungen, welche von den BereichssprecherInnen bzw. der Ausschussfraktion ausgehandelt werden, von den übrigen Abgeordneten normalerweise akzeptiert werden. Dabei handelt es sich um einen *wechselseitigen Vertrauens-*

*vorschuss*: Wer die Verhandlungsergebnisse anderer Ausschussfraktionen akzeptiert, kann begründeterweise auch auf die Akzeptanz eigener Ergebnisse rechnen. Die beschriebenen Mechanismen der Einbindung in den klubinternen Entscheidungsprozess legen aber trotzdem die Einschätzung nahe, dass die Steuerung der Ausschussfraktionen letztlich vor allem bei den Klubführungen liegt, d.h. dass die Ausschussfraktionen im Zweifel primär Instrumente der Klubs und nicht der im Ausschuss vertretenen Abgeordneten sind.

3. Der „vorparlamentarische Raum“ der Gesetzgebung

Gesetze sind in parlamentarischen Systemen typischerweise Ergebnis eines Zusammenwirkens von Regierung und Parlament(smehrheit), wobei der Schwerpunkt der Erarbeitung der Gesetze bei der Verwaltung liegt. Auch in Österreich ist der Nationalrat aufgrund des weitgehenden Mangels eines eigenen legislatischen Dienstes<sup>5</sup> – der eine *Konsequenz* des *Miteinanders* von Parlamentsmehrheit und Regierung und nicht eine *Ursache* der "Schwäche" des Parlaments darstellt – essentiell auf die Vorarbeit der Verwaltung angewiesen, die dadurch auf die Form, nicht zuletzt aber auch auf die Inhalte der Gesetze prägenden Einfluss nehmen kann.

Die Parlamentsstatistik zeigt, dass die meisten Bundesgesetze auf RV zurückgehen, die mit (unterschiedlich tiefgreifenden) Modifikationen

| Tabelle 1: <i>Beschlossene Gesetze nach Art der Vorlage (prozentuell)</i>  |                             |                               |                 |                   |
|--|-----------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| GP   | Zahl der Gesetzesbeschlüsse | A r t   d e r   V o r l a g e |                 |                   |
|  |                             | Regierungsvorlage             | Initiativantrag | Bericht u. Antrag |
| 13. (1971–1975)  | 573                         | 83,5%                         | 9,1%            | 7,4%              |
| 14. (1975–1979)  | 410                         | 78,7%                         | 16,9%           | 4,4%              |
| 15. (1979–1983)  | 463                         | 76,6%                         | 19,4%           | 3,9%              |
| 16. (1983–1986)  | 352                         | 65,3%                         | 28,4%           | 6,3%              |
| 17. (1986–1990)  | 535                         | 68,1%                         | 25,1%           | 6,8%              |
| 18. (1990–1994)  | 632                         | 69,4%                         | 26,3%           | 4,3%              |
| 19. (1994–1996)  | 122                         | 63,3%                         | 29,2%           | 7,5%              |
| 20. (1996–1999)  | 596                         | 71,0%                         | 19,5%           | 9,1%              |
| Quelle: Parlamentsstatistik. „Berichte und Anträge“ der Ausschüsse bedeuten de facto nur den Ersatz eines Artikels in einer Sammelnovelle (die meist wohl auf eine Regierungsvorlage zurückgeht) durch einen eigenständigen Gesetzesbeschluss; Volksbegehren und Gesetzesinitiativen des Bundesrats haben statistisch keine nennenswerte Rolle gespielt. |                             |                               |                 |                   |

vom Nationalrat beschlossen werden und deren nachträgliche Behandlung in der Länderkammer des Parlaments, dem Bundesrat, im Regelfall nur eine Formsache darstellt: Seit dem Ende der alten „großen Koalitionen“ 1966 ist dies für gut zwei Drittel bis über drei Viertel aller Gesetze der Fall. In Wirklichkeit ist der Anteil der von der Regierung ausgearbeiteten Gesetzesvorlagen noch höher, weil sich hinter einem (erfolgreichen) IA ebenfalls oft eine verdeckte RV verbirgt: Weil Gesetzesanträge von Abgeordneten kein Begutachtungsverfahren durchlaufen müssen, ist dieser Weg deutlich rascher zu durchschreiten.

Allerdings werden RV vom Nationalrat nicht automatisch im „Kopierverfahren“ in das Bundesgesetzblatt transformiert, und v.a. die Parlamentsmehrheit kann bereits auch relativ stark in den *Prozess der Ausarbeitung von RV* eingebunden sein. Die häufige Unterscheidung eines „parlamentarischen“ von einem „vorparlamentarischen“ Raum kann insofern nur grobe Anhaltspunkte, aber keine durchgängige analytische Trennung wiedergeben.

Legistische Initiativen der Regierung durchlaufen im Prozess der Gesetzgebung einen vierstufigen Prozess (vgl. grundlegend Fischer 1972, 35). Den Beginn stellt regelmäßig die *Ausarbeitung eines Ministerialentwurfs* (ME) innerhalb des federführenden Ressorts dar. Den Anstoß dafür können spezifische politische Zielsetzungen der jeweils ressortverantwortlichen Regierungspartei, wahrgenommene Defizite bisheriger Regelungen, Anstöße durch Interessenverbände, seltener auch explizite Entschlüsse des Nationalrats sein. Eine besonders wichtige Rolle spielt das am Beginn der Gesetzgebungsperiode vorgelegte Regierungsprogramm bzw. die zugrundeliegende Koalitionsvereinbarung, für deren Zustandekommen im Regelfall wiederum alle genannten Akteure eine zentrale Rolle spielen. Bei politisch als wichtig angesehenen Materien sind teilweise bereits die Inhalte der ME Ergebnis vorangegangener politischer Verhandlungen: Besonders in Kernmaterien der Sozialpartnerschaft wurden Gesetzesvorlagen traditionell zwischen der Ministerialverwaltung und den Verbänden inhaltlich weitgehend ausverhandelt, bevor sie als

ME in die Begutachtung gingen. Seit den späten 1970er und verstärkt in den 1990er Jahren hat die Regierung allerdings auch in sozialpartnerschaftlich mitbestimmten Materien stärker die Initiative und Federführung für notwendige Reformen übernommen.<sup>6</sup>

Diese ME werden dem *Begutachtungsverfahren* unterzogen, d.h. den anderen Ressorts, der Präsidentschaftskanzlei, allen Ämtern der Landesregierungen sowie der Verbindungsstelle der Bundesländer, den Kammern, großteils auch dem Rechnungshof und (ohne gesetzliche Verpflichtung) auch sonstigen wichtigen Verbänden (ÖGB, Industriellenvereinigung und je nach Ministerium bzw. Gegenstand noch weiteren Institutionen) zur Abgabe von Stellungnahmen zugesandt. Die Begutachtungsfrist liegt normalerweise bei 6 oder 8 Wochen. In der 18. und 19. GP (1995–99) war die Begutachtungsfrist bei Materien von großer politischer Bedeutung wie Teilen des Strukturanpassungsgesetzes 1996 („Sparpaket“) allerdings deutlich kürzer, was durchwegs darauf hinwies, dass der Wille der Regierung zur Änderung der auf einem mühsam erreichten Kompromiss basierenden Vorlagen nur mehr gering ausgeprägt war. Aufgrund der eingelangten Stellungnahmen werden die ME, bevor sie in den Ministerrat eingebracht werden, typischerweise noch einmal (wenngleich unterschiedlich stark) überarbeitet.<sup>7</sup> Alle ME sowie die eingelangten *Stellungnahmen* der GutachterInnen werden dem *Präsidium des Nationalrats* und in der Folge den *Parlamentsklubs* zugeleitet (Fischer 1972, 51f), die daher bereits in diesem frühen Stadium von Gesetzesplanungen der Regierung sowie von den unterschiedlichen Interessen zu diesen Vorlagen informiert sind.

Bevor der (überarbeitete) ME als RV in den Nationalrat eingebracht werden kann, muss er erst vom Ministerrat beschlossen werden. Da in diesem *Einstimmigkeit* herrscht, stellt dieser durchaus eine ernstzunehmende Hürde dar. Es kommt also vor, dass Gesetzesvorlagen hier zur weiteren Bearbeitung an das zuständige Ressort zurückgestellt werden bzw. erst mit Verzögerung durch Junktims mit Vorlagen, die der blockierenden Partei wichtig sind, deblockiert werden. Interessen anderer Ressorts können bei einer RV



jedenfalls nicht übergangen werden. In der Praxis wurden die an das Parlament weitergeleiteten RV v.a. während der SPÖ-ÖVP-Koalitionen zwischen 1987 und 1999 von den Koalitionsparteien häufig noch nicht als „endgültig“ angesehen, d.h. die „Feinarbeit“ wurde vielfach erst in der „parlamentarischen“ Phase zwischen den parlamentarischen BereichssprecherInnen (und den für den jeweiligen Ausschuss zuständigen KlubreferentInnen) und dem Ministerium verhandelt (vgl. Müller 1988, 340). Die dort erzielte Einigung in Detailfragen wurde (in Form von Abänderungsanträgen der Abgeordneten) erst vor oder während der Sitzung des Nationalratsausschusses „nachgereicht“. Jedenfalls aber muss eine RV auf die Übereinkunft beider Regierungsparteien bauen können, dass die jeweilige Materie tatsächlich *regelungsbedürftig* sei, und dass die konkrete Vorlage jedenfalls bereits die *Grundzüge* der (von beiden Seiten) angestrebten Lösung enthält. RV haben daher eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit, Gesetz zu werden: In der 20. GP (1996–99) wurden 447 RV eingebracht, die Gesetze betrafen; von diesen wurden 426 positiv und nur eine negativ erledigt; 18 blieben unerledigt und zwei wurden zurückgezogen.

## 4. Das Verfahren in den Nationalratsausschüssen

### 4.1. Beratung und Änderung von Gesetzesvorlagen im Ausschuss

Gesetzesvorlagen müssen, bevor über sie im Plenum abgestimmt werden kann, immer erst im sachlich zuständigen Ausschuss beraten werden. Während es in manchen Parlamenten (etwa dem deutschen Bundestag oder dem Europäischen Parlament) üblich ist, dass mehrere sachlich in Frage kommenden Ausschüsse über dieselbe Gesetzesvorlage beraten, jeder Ausschuss auch seinen eigenen Bericht verfasst und diese dann vom „federführenden Ausschuss“ zusammengefasst werden, ist in Österreich *immer nur ein Ausschuss* für die Beratung einer Vorlage zuständig. Dieser wird üblicherweise vom Nationalratspräsidenten festgelegt, aller-

dings kann das Plenum auch einen anderen Ausschuss bestimmen.

Von der Bundesregierung an den Nationalrat übermittelte Gesetzesvorlagen (RV) werden nach ihrer Vervielfältigung und Verteilung an alle Abgeordneten im Regelfall vom Präsidenten des Nationalrats direkt an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Dies geschieht in der übernächsten Plenarsitzung nach der Verteilung (um keine Zeit zu verlieren, werden zu diesem Zweck meist vor bzw. nach einer normalen Sitzung Plenarsitzungen eingeschoben, deren ausschließlicher Zweck derartige Zuweisungen sind und die daher oft nur mehrere Minuten dauern). Zur Einleitung des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses kann aber auch die Variante eines IA gewählt werden – z.B. um in Fällen grundlegender Abänderungen gegenüber einem Ministerialentwurf oder bei politischem Zeitdruck ein (neuerliches) Begutachtungsverfahren zu vermeiden. In diesen Fällen handelt es sich bei Anträgen von Abgeordneten der Regierungsparteien zumeist um „verdeckte RV“, von den seltenen Fällen des „koalitionsfreien Raumes“ abgesehen. IA von Abgeordneten werden bereits in der nach Einbringung nächsten Plenarsitzung dem Ausschuss zugewiesen. Eine „Erste Lesung“ im Plenum (vor der Behandlung durch den Ausschuss), die sich auf die Grundzüge der Vorlage zu beschränken hat, entfällt meist: Sie wird nur dann durchgeführt, wenn es der Antragsteller eines IA verlangt (weil etwa ein Oppositionsklub die Tribünefunktion der Plenardebatte nützen will) bzw. wenn es – bei jeder Art von Gesetzesvorlagen – der Nationalrat mit Mehrheit beschließt.

Ausschüsse dienen (prinzipiell nur) der *Vorberatung der Verhandlungsgegenstände des Nationalrats* (§ 32 Abs. 1 GOGNR). Einem eigenständigen Agieren von Ausschüssen<sup>8</sup> sind äußerst enge Grenzen gesetzt, da sie sich (weitgehend) auf die Beratung von Gesetzesvorlagen, sonstigen Selbständigen Anträgen und Berichten der Bundesregierung zu beschränken haben.<sup>9</sup> Einigermassen ausführlich werden primär Vorlagen beraten, die eine Chance auf Beschlussfassung haben. IA *oppositioneller* Abgeordneter haben im Regelfall nur eine minimale Chance, Gesetz zu werden: Normalerweise

weise werden sie im Ausschuss daher entweder schubladisiert, oder es wird ihnen eine Vorlage der Regierung(sparteien) vorgezogen, da über mehrere Vorlagen zum selben Thema im Ausschuss gemeinsam verhandelt wird, wobei die Ausschussmehrheit entscheidet, welchen Antrag sie ihren Verhandlungen zugrunde legt (vgl. § 41 Abs. 4 GOGNR). Das hat konkret etwa zur Folge, dass der Ausschuss dem Plenum vorschlägt, die (von ihm gegebenenfalls geänderte) RV (bzw. den IA der Mehrheitsparteien) zu beschließen, und lediglich im Ausschussbericht vermerkt, dass der oppositionelle IA keine Mehrheit gefunden hat.

Freilich können Abgeordnete von Oppositionsparteien die Inhalte „ihrer“ Vorlage gegebenenfalls im Plenum während der Zweiten Lesung als Abänderungsanträge erneut einbringen. Dieser Weg war bis 1996 aber nur dann gangbar, wenn es überhaupt zu einer Zweiten Lesung über eine thematisch einschlägige Vorlage gekommen ist, d.h. der Ausschuss dem Plenum überhaupt eine Gesetzesvorlage zur Beschlussfassung zugeleitet hat. Erst mit Inkrafttreten der Geschäftsordnungsreform 1996 existiert auch für parlamentarische Minderheiten die Möglichkeit, für eine begrenzte Zahl von Vorlagen einen abschließenden Ausschussbericht (und damit eine Zweite Lesung im Plenum) durchzusetzen, der aber selbstverständlich auch ablehnend sein kann (§ 26 Abs. 8 GOGNR).

Die Bundesregierung kann eine RV bis zum Beginn der Abstimmung im Ausschuss ändern oder zurückziehen (§ 25 GOGNR). Da dies einen Beschluss des Ministerrats zur Voraussetzung hätte, werden in der Praxis die von der Bundesregierung gewünschten Änderungen an ihren Vorlagen allerdings durch Abänderungsanträge ihrer Abgeordneten im Zuge der Ausschussbehandlungen vorgenommen. Juristisch hat die Bundesregierung aber keine Möglichkeiten, dem Nationalrat ihre Vorlagen in unveränderter Form unter Abschneiden von Diskussionen zur Beschlussfassung aufzuzwingen oder eine Vorlage mit der Vertrauensfrage zu verbinden, wie dies etwa im „rationalisierten Parlamentarismus“ der fünften französischen Republik der Fall ist: Die Herrschaft über das parlamentarische Verfahrens liegt ausschließlich bei den Abgeordneten.

Wie Tabelle 2 zeigt, erfolgt der Großteil der parlamentarischen Änderungen von RV (darunter sind typischerweise fast alle *wichtigen* Änderungen) jedenfalls im Zuge des Ausschussverfahrens. Die Ausschussberatungen über eine Vorlage werden mit einem Bericht samt etwaigen Abänderungsanträgen abgeschlossen.

Das *Plenum* des Nationalrats kann erst auf Basis eines Ausschussberichts über die vom Ausschuss formulierten Anträge und etwaigen weiteren von mindestens fünf Abgeordneten zu unterstützenden Abänderungsanträgen über eine

Tabelle 2: **Abänderung von Regierungsvorlagen (Ausschüsse/Plenum)**

| GP              | erfolgreiche RV | davon unverändert |        | Veränderung im Ausschuss / UA |        | Veränderung im Plenum |        |
|-----------------|-----------------|-------------------|--------|-------------------------------|--------|-----------------------|--------|
|                 |                 | absolut           | Anteil | absolut                       | Anteil | absolut               | Anteil |
| 13. (1971–1975) | 475             | 183               | 38,5%  | 248                           | 52,2%  | 48                    | 10,1%  |
| 14. (1975–1979) | 326             | 155               | 47,5%  | 162                           | 49,7%  | 35                    | 10,7%  |
| 15. (1979–1983) | 351             | 162               | 46,4%  | 173                           | 49,2%  | 38                    | 10,8%  |
| 16. (1983–1986) | 228             | 104               | 45,6%  | 118                           | 51,8%  | 22                    | 9,6%   |
| 17. (1986–1990) | 363             | 150               | 41,5%  | 195                           | 54,0%  | 59                    | 16,3%  |
| 18. (1990–1994) | 436             | 205               | 47,0%  | 218                           | 50,0%  | 56                    | 12,8%  |
| 19. (1994–1996) | 76              | 48                | 63,2%  | 27                            | 35,5%  | 7                     | 9,2%   |
| 20. (1996–1999) | 426             | 154               | 36,2%  | 217                           | 50,9%  | 59                    | 13,8%  |

Quellen: Parlamentsstatistik, sowie Fischer 1992, 106. Die Parlamentsstatistik unterscheidet leider nicht zwischen *wesentlichen Änderungen* und *formalen Retuschen*. Der in den 1990er Jahren gestiegene Anteil an unveränderten RV ist v.a. durch den *hohen Anteil an EWR- bzw. EU-Anpassungsgesetzen* seit 1993 mitverursacht, bei denen dem Nationalrat de facto kein oder nur ein geringer politischer Spielraum verblieben ist.

Vorlage entscheiden, wobei in der sog. Zweiten Lesung die eingebrachten Anträge im Detail behandelt und abgestimmt werden, während die Dritte Lesung die Abstimmung über die (dann vorliegende) Gesetzesvorlage als Ganzes betrifft. Nach dem Beschluss in Dritter Lesung wird die Vorlage an den Bundesrat weitergeleitet, der (mit Ausnahme von verfassungsrechtlichen Kompetenzänderungen zu Lasten der Länder) nur mehr über ein suspensives Vetorecht verfügt. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es auch im Bundesrat (analog zum Nationalrat) Ausschüsse gibt, deren politische Bedeutung aber sehr gering ist.

#### 4.2. Die Nationalratsausschüsse in den 1990er Jahren: *legistische und nichtlegistische Ausschüsse*

Für die Themenstellung dieses Aufsatzes kann zwischen den Fachausschüssen und sonstigen Ausschüssen unterschieden werden:

- Die *Fachausschüsse* sind meist entlang der Bundesministerien eingerichtet, wobei als Ergebnis der wenig organischen Zusammensetzung mancher Ministerien in einigen Fällen mehrere (sachlich unterschiedliche Themen bearbeitende) Ausschüsse für ein Ministerium zuständig sind. Diese Ausschüsse befassen sich hauptsächlich mit der *ressort-spezifischen Gesetzgebung*, dienen daneben

aber natürlich auch der Kommunikation von Regierung und Nationalrat.

- Andere Ausschüsse dienen der *parlamentarischen Selbstorganisation* (Geschäftsordnungs-, Immunitätsausschuss), der *Mitwirkung an der Vollziehung* (Hauptausschuss) und der *Kontrolle der Regierung* (Rechnungshofausschuss und dessen ständiger Unterausschuss, „Geheimdienst“-Unterausschüsse des Innen- und des Landesverteidigungsausschusses). Der Budgetausschuss nimmt aufgrund der alljährlichen Vorberatung des Budgetentwurfs eine Zwischenstellung zwischen „Kontrolle“ und „Mitwirkung an der Vollziehung“ ein. Einen Sonderfall bildet weiters der Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen: Wenn dessen Ergebnisse die Novellierung eines Gesetzes nahelegen, hat er die entsprechende Materie dem zuständigen Fachausschuss zu übermitteln.

Die Parlamentsstatistik (siehe Tabelle 3) belegt einerseits eine langfristig *steigende Tendenz bei den Ausschusssitzungen* (die der steigenden Zahl an beschlossenen Gesetzen entspricht) – besonders markant in den GP seit 1987. Umgekehrt belegt sie eine *ab 1983 rückläufige Tendenz der Unterausschusssitzungen*. In Tabelle 4 werden die Sitzungszahlen für den Zeitraum der 1990er Jahre auch für die einzelnen Ausschüsse ausgewiesen. Diese Zahlen – die vor dem Hintergrund zu lesen sind, dass in der 18. GP 1990–94 der EU-Beitritt vorbereitet werden

Tabelle 3: **Arbeitsintensität der Ausschüsse und Unterausschüsse (13.–20. GP)**

| GP              | GP in Monaten | Ausschusssitzungen |               | Unterausschusssitzungen |               |
|-----------------|---------------|--------------------|---------------|-------------------------|---------------|
|                 |               | absolut            | fiktives Jahr | absolut                 | fiktives Jahr |
| 13. (1971–1975) | 48,0          | 420                | 105,0         | 427                     | 106,8         |
| 14. (1975–1979) | 43,0          | 351                | 98,0          | 382                     | 106,6         |
| 15. (1979–1983) | 47,5          | 416                | 105,1         | 461                     | 116,5         |
| 16. (1983–1986) | 41,0          | 381                | 111,5         | 360                     | 105,4         |
| 17. (1986–1990) | 46,5          | 503                | 129,8         | 358                     | 92,4          |
| 18. (1990–1994) | 48,0          | 575                | 143,8         | 360                     | 90,0          |
| 19. (1994–1996) | 14,3          | 164                | 138,1         | 37                      | 31,2          |
| 20. (1996–1999) | 46,5          | 527                | 135,7         | 202                     | 52,2          |

Quellen: eigene Berechnungen aufgrund der Parlamentsstatistik. Um Verzerrungen durch die unterschiedliche Dauer der einzelnen GP auszugleichen, werden die Sitzungszahlen zusätzlich auf ein Jahr umgerechnet. Für die Berechnung eines derartigen „fiktiven“ Jahres wurden die absoluten Zahlen der Ausschusssitzungen zunächst durch die Zahl der Monate der GP geteilt und dann mit 12 multipliziert.

musste und die 19. GP bereits nach etwas mehr als einem Jahr durch Neuwahlen vorzeitig beendet wurde – sprechen eine deutliche Sprache und sind zugleich ein guter Hinweis darauf, dass in der Praxis vor allem einige nicht-legistische

Ausschüsse besonders wichtig sind: Die Fachausschüsse (Justiz, Verfassung, Wirtschaft, Soziales, Wissenschaft, Umwelt/Gesundheit) liegen in der Sitzungsstatistik nämlich nur im Mittelfeld – ihre Bedeutung tritt erst durch die (auch

Tabelle 4: **Die Nationalratsausschüsse in den 1990er Jahren**

|  | Größe                         | Vorsitz | Sitzungen<br>(Ausschuss/ad-hoc-UA) |        |        |
|--|-------------------------------|---------|------------------------------------|--------|--------|
|  | 20. GP                        | 20. GP  | 18. GP                             | 19. GP | 20. GP |
| Ausschuss für Arbeit und Soziales  | 21                            | SPÖ     | 28/6                               | 6/–    | 26/–   |
| Außenpolitischer Ausschuss   | 21                            | SPÖ     | 31/31                              | 7/10   | 18/24  |
| Bautenausschuss  | 21                            | ÖVP     | 18/7                               | 1/–    | 12/2   |
| Budgetausschuss  | 21                            | ÖVP     | 40/4                               | 18/1   | 32/2   |
| Ständiger UA des Budgetausschusses   | 17                            | FPÖ     | 3                                  | 2      | 2      |
| Familienausschuss  | 21                            | SPÖ     | 10/7                               | 3/–    | 8/3    |
| Finanzausschuss  | 21                            | SPÖ     | 25/9                               | 6/1    | 26/2   |
| Geschäftsordnungsausschuss   | 17                            | SPÖ     | 2/–                                | 2/–    | 6/2    |
| Gesundheitsausschuss   | 21                            | FPÖ     | 18/32                              | 6/–    | 19/3   |
| Gleichbehandlungsausschuss   | 21                            | SPÖ     | (–)                                | 2/–    | 10/11  |
| Hauptausschuss   | 29                            | SPÖ     | 50                                 | 28     | 62     |
| Ständiger UA des Hauptausschusses  | 17                            | SPÖ     | 2                                  | 1      | 1      |
| Immunitätsausschuss  | 17                            | ÖVP     | 19/–                               | 4/–    | 13/–   |
| Industrieausschuss (bis 18.GP:<br>Ausschuss für verstaatlichte Betriebe)   | 21                            | SPÖ     | 4/0                                | 2/1    | 5/6    |
| Ausschuss für innere Angelegenheiten   | 21                            | SPÖ     | 20/16                              | 7/5    | 16/6   |
| Staatspolizei-Unterausschuss*  | 17                            | ÖVP     | 3                                  | 3      | 15     |
| Justizausschuss  | 21                            | ÖVP     | 31/30                              | 4/4    | 21/9   |
| Kulturausschuss  | 21                            | LF      | (–)                                | 4/–    | 21/–   |
| Landesverteidigungsausschuss   | 21                            | FPÖ     | 12/3                               | 5/–    | 10/–   |
| Heeresgeheimdienste-Unterausschuss**   | 17                            | SPÖ     | 3                                  | 2      | 14     |
| Ausschuss für Land- und Forstwirtschaft  | 21                            | ÖVP     | 22/23                              | 7/0    | 17/2   |
| Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen   | 17                            | SPÖ     | 24/–                               | 3/–    | 10/–   |
| Rechnungshofausschuss  | 21                            | Grüne   | 45/20                              | 11/–   | 52/–   |
| Ständiger UA des RH-Ausschusses  | 17                            | FPÖ     | 0                                  | 1      | 27     |
| Umweltausschuss  | 21                            | FPÖ     | 26/35                              | 5/1    | 15/3   |
| Unterrichtsausschuss   | 21                            | ÖVP     | 18/11                              | 3/–    | 14/3   |
| Unvereinbarkeitsausschuss  | 17                            | FPÖ     | 14/–                               | 7/–    | 17/–   |
| Verfassungsausschuss   | 21                            | ÖVP     | 37/46                              | 10/5   | 39/37  |
| Verkehrsausschuss  | 21                            | SPÖ     | 23/25                              | 4/–    | 19/7   |
| Wirtschaftsausschuss<br>(bis 18. GP: Handelsausschuss)   | 21                            | ÖVP     | 28/30                              | 4/–    | 20/12  |
| Ausschuss für Wissenschaft und Forschung   | 21                            | FPÖ     | 19/14                              | 3/–    | 16/9   |
| Ständiger gemeinsamer Ausschuss [von<br>Nationalrat und Bundesrat] im Sinne des § 9<br>des Finanz-Verfassungsgesetzes 1948 | 26<br>(13 vom NR<br>entsandt) | ÖVP     | 1                                  | 2      | 1      |

Quelle: Ausschussliste der Parlamentsdirektion, Parlamentsstatistik.

In der 20. GP wurde außerdem ein Besonderer Ausschuss zur Vorberatung des Gentechnik-Volksbegehrens eingesetzt, der eine Sitzung abhielt.

\* Ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit

\*\* Ständiger Unterausschuss des Landesverteidigungsausschusses zur Überprüfung von nachrichtendienstlichen Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung

nach GP wechselnd, insgesamt aber) hohe Zahl an Unterausschusssitzungen etwas deutlicher hervor. Am häufigsten treten stattdessen der Budgetausschuss, der Hauptausschuss und der Rechnungshofausschuss zusammen.

- Die hohen Sitzungszahlen des *Budgetausschusses* sind weniger Ausdruck eines besonders großen politischen Gewichts, sondern ein Reflex der Tatsache, dass in ihm der Budgetentwurf in allen seinen Teilkapiteln vorberaten wird.
- Die Sitzungsfrequenz und v.a. auch praktische Bedeutung des *Hauptausschusses* hat ab Beginn der 1990er Jahre stark zugenommen. Dieser zahlenmäßig größte Ausschuss, als dessen Obmann traditionell der erste Nationalratspräsident amtiert, war bis 1994 mehr prominent denn ein reales Entscheidungszentrum (vgl. Gerlich 1973, 278ff): Als einziger Ausschuss, der auch nach einer Auflösung des Nationalrats zusammentreten kann, kommt ihm v.a. in Krisenzeiten eine potentiell wichtige Rolle zu (Notverordnungen des Bundespräsidenten können gemäß Art. 18 Abs. 3 B-VG nur auf Vorschlag der Bundesregierung im Einvernehmen mit diesem Ausschuss erlassen werden – ein Fall, der bisher aber nie eingetreten ist). Neben der Vorberatung bestimmter wichtiger Personalentscheidungen bestand seine (wenig kontroverse) Routineaufgabe v.a. in der *Mitwirkung an der Vollziehung* in Form der Genehmigung bestimmter Tarife und der Entgegennahme entsprechender Berichte der Bundesregierung. Seit 1995 agiert er aber auch als verkleinertes Plenum in *Angelegenheiten der Europäischen Integration*. Dies gilt für die Sichtung und (selektive) Diskussion der Fülle von Informationen, welche die Bundesregierung dem Nationalrat als Folge ihrer umfassenden Informationspflicht übermittelt, und besonders auch für die *mögliche Abgabe bindender Stellungnahmen*, sofern die Regierungsmitglieder im Rat über Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen) abzustimmen haben, die innerösterreichisch durch Bundes(verfassungs)gesetz umzusetzen sind oder unmittelbar gelten (Art. 23e B-VG). Da es sich bei der Wahrnehmung dieser EG-Agenden formell um exekutives

Handeln, materiell aber um Gesetzgebung handelt, und das Plenum mit der Bearbeitung der Überfülle an anfallenden Unterlagen völlig überfordert gewesen wäre, lag die Befassung des Hauptausschusses nahe. Dieser kann seinerseits seit Inkrafttreten einer Geschäftsordnungsreform im Herbst 1996 diese Agenden an einen ständigen Unterausschuss in Angelegenheiten der Europäischen Integration übertragen (aber auch jederzeit auch wieder an sich ziehen); dieser Unterausschuss wurde allerdings erst in der 21. GP eingerichtet.

- Seit Beginn der 1990er Jahre zählt auch der *Rechnungshofausschuss* zu den besonders häufig zusammentretenden Ausschüssen. Dies liegt auch am Zusammentreffen der Umstände, dass hier erstens Berichte des faktisch sehr eigenständigen und gegenüber den kontrollierten Verwaltungen, Sozialversicherungsträgern und vom Staat finanziell beherrschten Unternehmen durchaus kritischen Kontrollorgans Rechnungshof behandelt werden, dass zweitens dieser Ausschuss (von einigen relativ eigenwillig agierenden Abgeordneten) zum Forum einer Bereichsopposition zwischen SPÖ und ÖVP gemacht wurde, und drittens an der Tatsache, dass dies vom einer Oppositionspartei angehörigen Obmann – in der 17.–20. GP war das der Grüne Andreas Wabl – geschickt ausgenützt werden konnte.

#### 4.3. Aufteilung der Ausschussmandate und -funktionen zwischen den Fraktionen

Ausschüsse haben keine in der Geschäftsordnung festgelegte Größe, auch muss nicht jeder Klub in allen Ausschüssen vertreten sein – dies richtet sich vielmehr nach der Größe des Ausschusses, deren konkrete Fixierung dem Plenum (Mehrheitsbeschluss) obliegt. Seit den frühen 1970er Jahren war ein Hauptkriterium für die Festlegung der Ausschussgrößen *am Beginn* jeder GP, dass jeder Klub in jedem Ausschuss vertreten sein sollte (allerdings fielen die Grünen nach Austritt eines Mandatars in der 17. GP aus mehreren Ausschüssen hinaus; das 1993 aus einer Parteiabspaltung entstandene LF war bis



1994 nur in wenigen – auf 35 Mitglieder vergrößerten – Ausschüssen vertreten). Die Mandate werden nach dem Stärkeverhältnis der Klubs verteilt, wobei grundsätzlich das Teilzahlenverfahren nach d'Hondt angewendet wird. Seit der Geschäftsordnungsreform 1993 kann (außer beim Hauptausschuss und dessen ständigem Unterausschuss) auf das Shapley'sche Verfahren zurückgegriffen werden: Dieses verlangt nur, dass die *Mehrheitsverhältnisse im Ausschuss diejenigen der Fraktionen im Plenum widerspiegeln* (§ 32 Abs. 1 u. 2 GOGNR). Ausschlaggebend sind dabei realpolitische Überlegungen bei vorausgesetztem einheitlichen Abstimmungsverhalten der Ausschussmitglieder jedes Klubs: In der 20. GP mussten also SPÖ und ÖVP über eine Zweidrittelmehrheit verfügen, ÖVP und FPÖ gemeinsam über eine absolute Mehrheit. Voraussetzung für Shapley ist ein *Konsens in der Präsidialkonferenz des Nationalrats*.

Die *Mandatsaufteilung* in der 20. GP lautete für den Hauptausschuss (29 Mitglieder): SPÖ 12, ÖVP 9, FPÖ 6, LF 1, Grüne 1; für Ausschüsse mit 21 Mitgliedern: 8:6:5:1:1 und für Ausschüsse mit 17 Mitgliedern: 6:5:4:1:1. 21 war die typische Größe für die Fachausschüsse, 17 für ständige Unterausschüsse und einige „parlamentstypische“ Ausschüsse (nämlich den Geschäftsordnungs-, Immunitäts-, Unvereinbarkeits- und den Petitionsausschuss). Auch ad hoc eingesetzte Unterausschüsse hatten meist 17 Mitglieder (für diese wurde aber auch auf die Zusammensetzung mit 14 Mitgliedern und die Verteilung 5:4:3:1:1 zurückgegriffen).

In der 21. GP sind nunmehr folgende Ausschussgrößen anzutreffen: Hauptausschuss 28 (SPÖ 10, ÖVP und FPÖ je 8, Grüne 2); typische Größe für Fachausschüsse ist 25 (9:7:7:2), einige Ausschüsse umfassen 20 Mitglieder (7:6:6:1), ständige Unterausschüsse (und der Immunitätsausschuss) haben 14 Mitglieder (5:4:4:1). Ad-hoc-Unterausschüsse dürften sich v.a. auf die Größen von 17 (6:5:5:1) bzw. 14 Mitgliedern einpendeln.

Die Ausschussmandate werden durch die Klubs besetzt; diese können einzelne Ausschussmitglieder jederzeit auch durch andere Abgeordnete ersetzen. Letzteres kommt in der

Praxis allerdings nur im Falle eines Fraktionsausschlusses, nicht auch aus Gründen ad hoc fachlich notwendiger Umbesetzungen vor. Über die *Verteilung der Obleutefunktionen* in den Ausschüssen (vgl. Tabelle 4) enthält die Geschäftsordnung nur die Regel, dass diese vom jeweiligen Ausschuss aus dessen Mitte zu wählen sind. In der parlamentarischen Praxis hat sich aber die Konvention durchgesetzt, dass diese Funktionen auf die Klubs ungefähr entsprechend ihrer Stärke aufgeteilt und daher zuvor zwischen den Klubs ausverhandelt werden; die Wahl durch die Ausschussmitglieder vollzieht diese (rechtlich unverbindliche) Vereinbarung nur nach. Ein kleinerer Teil der Ausschüsse wird daher auch von Oppositionsabgeordneten geleitet bzw. es wird von diesen auch eine entsprechende Zahl von Obmann/-frau stellvertreterInnen gestellt. Die Position eines/einer Ausschussvorsitzenden bietet durchaus gewisse Gestaltungsmöglichkeiten (§ 44 GOGNR): Er/Sie beruft (formell im Wege des Nationalratspräsidenten und unter Bedachtnahme auf die parlamentarische Terminplanung in der Präsidialkonferenz) die Sitzungen ein, was auch das Recht der *Festlegung der Tagesordnung* beinhaltet, und *leitet die Sitzungen*. Auch oppositionelle Obleute haben v.a. dann einen gewissen Spielraum, wenn die Interessen der Regierungsfractionen nicht deckungsgleich sind (etwa wenn sich Motive einer Bereichsopposition auswirken).

#### 4.4. Ausschussberatungen: TeilnehmerInnen, mangelnde Öffentlichkeit

Bei den Ausschusssitzungen haben nur die Ausschussmitglieder Stimmrecht. Sie können sich dabei von den Ersatzmitgliedern oder auch von anderen Abgeordneten vertreten lassen (in letzterem Fall hat der/die zu vertretende Abgeordnete ein Formular auszufüllen, das am Beginn der Sitzung beim Ausschussobmann abzugeben ist). Solche Wechsel der Ausschussbesetzung können sogar während einer Ausschusssitzung stattfinden (was z.B. bei den Kleinfractionen relevant war, die bis in die 19. GP meist nur mit einem/r Abgeordneten im je-



weiligen Ausschuss vertreten waren). Derartige Vertretungen werden nicht nur im Fall von Zeitüberschneidungen unterschiedlicher Ausschüsse gehandhabt: Bei SPÖ und ÖVP ist diese etwa üblich, wenn ein normalerweise „nicht-ökonomischer“ Ausschuss plötzlich Entwürfe von großer wirtschaftlicher Tragweite zu behandeln hat. Sinnvoll kann eine temporäre Vertretung auch beim *Einsetzen eines Unterausschusses* sein: Dessen Mitglieder müssen sich nämlich grundsätzlich aus dem Kreis der Ausschussmitglieder oder Abgeordneten, die ein Ausschussmitglied zum Zeitpunkt der Einsetzung des Unterausschusses vertreten, rekrutieren (Atzwanger/Zögernitz 1999, 203). Diese flexiblen Möglichkeiten der Vertretung sind wohl der Hauptgrund dafür, dass im österreichischen Nationalrat kein Bedürfnis nach der Mitberatung unterschiedlicher Ausschüsse besteht.

Daneben kann folgender Personenkreis an den Ausschusssitzungen teilnehmen:

- Sonstige interessierte Abgeordnete zum Nationalrat, Mitglieder des Bundesrats und österreichische MdEP können als *ZuhörerInnen* oder im Falle eines entsprechenden Beschlusses des Ausschusses auch mit beratender Stimme teilnehmen.
- Typischerweise nimmt mit beratender Stimme der/die zuständige *MinisterIn* teil. Auf dessen bzw. deren Anordnung werden auch mit der konkret beratenen Angelegenheit befasste Bedienstete des Ressorts (meist SektionschefInnen und AbteilungsleiterInnen) herangezogen – und zwar formell nur als Auskunftspersonen, de facto allerdings meist eher als (im Rahmen ihres Dienstauftrags) TeilnehmerInnen mit beratender Stimme (vgl. Atzwanger/Zögernitz 1999, 117, 212).
- Außerdem können über den Nationalratspräsidenten auch sonstige *Sachverständige* geladen werden. Die Ladung erfolgt grundsätzlich aufgrund eines Mehrheitsbeschlusses des Ausschusses, wodurch der inhaltliche Diskussionsrahmen indirekt eingeschränkt werden kann. In der parlamentarischen Praxis sind aber auch Beschlüsse des (Unter) Ausschusses üblich, wonach von den Klubs namhaft gemachte Auskunftspersonen zu den Ausschusssitzungen zu laden sind, die dann

von der Ausschussmehrheit nicht abgelehnt werden können (Atzwanger/Zögernitz 1999, 219f).

Im Regelfall sind die Fraktionspositionen bereits im Vorfeld der Ausschusssitzungen durch Koalitions- und Fraktionsberatungen weitgehend fixiert. Es wurde bereits herausgearbeitet, dass die eigentliche politische Willensbildung einerseits in den Verhandlungen zwischen den Koalitionsparteien (zwischen den BereichssprecherInnen und MinisterInnen sowie gegebenenfalls auf Ebene des Koordinationsausschusses) und klubintern vor allem in der jeweiligen Ausschussfraktion stattfindet. Verhandlungen finden allerdings auch zwischen den *Regierungs-* und (einzelnen oder allen) *Oppositionsfraktionen* statt; vor allem in der 19. GP (1994–95), in der SPÖ und ÖVP ihre Zweidrittelmehrheit eingebüßt hatten, nahm ihre Bedeutung gegenüber der 17. und 18. GP auch jenseits von Verfassungsfragen deutlich zu; für die 21. GP ist Ähnliches zu erwarten. Diese Aushandlungsmuster waren aber der Hauptgrund dafür, warum während der Koalitionen mit Zweidrittelmehrheiten selbst Ausschüsse mit gewichtig klingendem Namen (z.B. der Verfassungsausschuss) de facto nur Nachvollziehungsfunktion hatten, wovon bei einzelnen Gesetzesvorhaben allerdings durchaus auch abgegangen wurde. Insofern bedeuteten derartige Ausschusssitzungen für Oppositionsabgeordnete oft lediglich ein leeres Ritual, das sich aufgrund ihrer nur sehr eingeschränkten Öffentlichkeit zudem nicht als Bühne der politischen Selbstdarstellung eignete.

Auschusssitzungen sind nämlich grundsätzlich *nichtöffentlich*; Protokolle – die zudem einer zwanzigjährigen Archivsperrung unterliegen – sind überwiegend Beschlussprotokolle, nur in politisch heiklen Themen werden auch die inhaltlichen Debattenbeiträge wiedergegeben. Seit den Geschäftsordnungsreformen 1988 und 1996 (vgl. Schebeck 1997) wurden gewisse Bereiche der Ausschusstätigkeit öffentlich zugänglich, d.h. dass „der Öffentlichkeit nach Maßgabe der räumlichen Möglichkeiten, unter Bevorzugung von Medienvertretern, Zutritt gewährt“ wird. Seither existieren folgende Regeln:

- Normale Ausschusssitzungen sind *nichtöffentlich*, aber auch *nicht vertraulich*. Das bedeutet, dass Abgeordnete die hier gewonnenen Informationen durchaus öffentlich verwerten können (wobei sie der sachlichen Immunität unterliegen), und Berichte über Vorgänge in Ausschusssitzungen medial verbreitet werden können. Allerdings kann ein Ausschuss auch Vertraulichkeit seiner Verhandlungen beschließen.
- *Unterausschusssitzungen* und Enquete-Kommissionen sind nichtöffentlich und *vertraulich*. Für die beiden „Geheimdienst“-Unterausschüsse (zur Kontrolle der Staatspolizei und der beiden Heeresgeheimdienste) wurden zudem *Strafbestimmungen* gegen den Bruch der Vertraulichkeit durch die beteiligten Abgeordneten eingeführt.
- Die *Beratungen des EU-Hauptausschusses* sowie gegebenenfalls seines (in der 19./20. GP allerdings nicht eingerichteten) ständigen Unterausschusses in den ihm übertragenen Aufgaben der EU-Mitwirkung (§ 31e GOGNR) sind *generell öffentlich*. Eine Ausnahme gilt dann, wenn die behandelten EU-Dokumente aufgrund des Gemeinschaftsrechts vertraulich sind (§ 31c Abs. 4 GOGNR).
- *Berichte der Bundesregierung* werden seit 1996 grundsätzlich von den zuständigen Fachausschüssen erledigt, es sei denn, der Ausschuss beschließt die Befassung des Plenums. Zum Ausgleich werden die Beratungen dieser Ausschusssitzungen über Berichte der Bundesregierung ebenfalls öffentlich abgehalten.
- *ExpertInnenhearings* von Ausschüssen bei der Behandlung wichtiger Gesetze und Staatsverträge sowie die Befragung von Auskunftspersonen durch den Rechnungshofausschuss können auf Beschluss des Ausschusses öffentlich stattfinden. Dasselbe gilt für Hearings von Enquete-Kommissionen und Enqueten.
- Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen von *Untersuchungsausschüssen* können durch Beschluss des Ausschusses für medienöffentlich erklärt werden. Nichtöffentlich bleiben nach dieser Regelung die Beratungen des Ausschusses selbst.

Ton- und Bildaufnahmen sind bei der Erledigung von Regierungsberichten zulässig, bei Anhörungen des Rechnungshofausschusses und Untersuchungsausschüssen hingegen unzulässig. Bei Sitzungen des EU-Hauptausschusses sind sie es nur dann, wenn dieser es beschließt. Entgegen mancher Erwartungen blieben die öffentlichen (Teile der) Ausschusssitzungen zumindest bisher von Medien wie sonstigem Publikum weitgehend unbeachtet.

#### 4.5. Unterausschüsse als Instrument der Gesetzgebung

Sofern seitens der Regierungsparteien ein Interesse an einer detaillierten Beratung und Diskussion spezieller Gesetzgebungsvorhaben besteht, wird damit normalerweise ein *Unterausschuss* (UA) betraut, in dem dann üblicherweise nur ein kleinerer Kreis spezialisierter Abgeordneter – meist unter Hinzuziehung von ExpertInnen – die eigentliche legistische und interessenpolitische Arbeit leistet. Insofern wird die gemeinhin den Ausschüssen zugeschriebene Aufgabe der „Arbeit am Gesetz“ in Wirklichkeit meist von UA ausgeübt. Formell wird ein UA nur zur *Vorbehandlung von Vorlagen* eingesetzt, die einem Ausschuss zugewiesen sind. Er hat daher nur *beratende* Funktion, Mehrheitsbeschlüsse sind nur über Anträge zur Geschäftsbehandlung zulässig, und formelle Entscheidungen (etwa die Beschlussfassung über den Ausschussbericht) trifft der Ausschuss selbst (§ 35 GOGNR). Gemäß § 35a Abs. 2 GOGNR (eingefügt durch die GO-Novelle 1988) kann der UA beschließen, dass dem Ausschuss auch dann eine Neufassung des gesamten Textes vorgelegt wird, wenn nicht über alle Teile des Entwurfs Einigung erzielt wurde; die strittigen Teile sind dann aber ersichtlich zu machen.

Ihre große Zeit hatten Unterausschüsse vor allem während der Alleinregierungen der SPÖ, als sie bei fast allen größeren Gesetzgebungsvorhaben eingesetzt wurden. Die Zahl der Unterausschusssitzungen stieg von 139 während der letzten GP der alten „großen Koalition“ (10. GP 1962–66) über 182 während der Allein-

regierung der ÖVP (11. GP 1966–70) auf 413 während der 13. GP (1971–75) – ein Anstieg, der einen schlüssigen Indikator für die ab Anfang der 1970er Jahre massiv intensivierte *parlamentarische* Ausverhandlung von Gesetzen darstellt (vgl. auch Wittmann 1978, 48). Seit dem Ende der Alleinregierungen ist die Bedeutung dieses Instruments allerdings deutlich zurückgegangen, auch ihre Rolle verschob sich während der erneuten „großen“ SPÖ-ÖVP-Koalitionen: Zwischen 1987 und 1999 bestand ihre Funktion neben zeitaufwendigeren redaktionellen Arbeiten eher im Abtesten zwischen den Fraktionen, über welche Punkte politischer Konsens erzielt werden konnte. Die inhaltliche Konsensfindung zwischen SPÖ und ÖVP fand in diesem Zeitraum bereits im Vorfeld der Ausschusssitzungen statt. Es ist aber möglich bzw. wahrscheinlich, dass aufgrund der erneut geänderten Rahmenbedingungen der 21. GP die Bedeutung der Unterausschüsse wieder zunehmen wird.

## 5. Der Zeitaufwand der Abgeordneten für legislative Tätigkeiten

Die Sichtweise, dass die eigentliche parlamentarische Arbeit nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen stattfindet, ist insofern zutreffend, als im Plenum regelmäßig tatsächlich nur bereits vorher in nichtöffentlichen Verhandlungen getroffene Beschlüsse ratifiziert werden. Zugleich ist sie aber in doppelter Hinsicht zumindest *irreführend*:

Erstens liegt dieser Sichtweise oft eine falsche Vorstellung vom tatsächlichen Tätigkeitsprofil der Abgeordneten zugrunde, in der die Arbeit in den Ausschüssen weit *überschätzt* wird. In der 20. GP 1995–99 war im statistischen Schnitt zwar jede/r Abgeordnete in 3–4 Ausschüssen Mitglied (und in ebenso vielen Ausschüssen Ersatzmitglied). Der *statistische* Schnitt der 20. GP beträgt eineinhalb Sitzungen regulärer Ausschüsse und ständiger Unterausschüsse pro ParlamentarierIn und Monat. An ad hoc eingesetzten *Unterausschüssen* für konkrete Gesetzgebungsvorhaben nahm jede/r Abgeordnete in der 20. GP nur einmal pro Viertel-

jahr teil. Rein zeitlich ist die Plenartätigkeit, die in der 20. GP im Durchschnitt (der auch die parlamentsfreien Monate beinhaltet) ca. eine Arbeitswoche (bzw. 4,3 Sitzungen) pro Monat ausgemacht hat, für den Großteil der Abgeordneten mit Abstand aufwendiger als Ausschuss-, Ausschussfraktions- und Klubsitzungen zusammengekommen.

Wie beschrieben, konzentriert sich der Großteil der inhaltlichen Arbeit auf die parlamentarischen BereichssprecherInnen und einige wenige sonstige Abgeordnete; zudem weisen die einzelnen Ausschüsse eine sehr unterschiedliche Tagungsintensität auf. V.a. für die BereichssprecherInnen von Regierungsparteien beschränkt sich ihre sachliche Arbeit keineswegs nur auf die parlamentarische Phase bzw. die Ausschussphase. Insgesamt aber muss festgehalten werden, dass vermutlich zwei Drittel der Abgeordneten von ihrem praktischen parlamentarischen Tätigkeitsprofil nur am Rande mit der inhaltlichen Gestaltung der Gesetze befasst sind. Und: *Bei weitem am zeitaufwendigsten ist für nahezu alle Abgeordneten ihre sonstige politische Arbeit, wie Wahlkreisverpflichtungen, regionale Parteiarbeit, usw.*

## 6. Das Ausmaß eigenständiger Spielräume der Fachausschüsse

Im Lichte der in Abschnitt 1 angesprochenen drei Perspektiven der neo-institutionalistischen Literatur zur Rolle von Parlamentsausschüssen (Mattson/Strøm 1995, 250–257) kann zunächst festgestellt werden, dass jeder dieser Ansätze Aspekte wiedergibt, die auch auf die Nationalratsausschüsse in Österreich zutreffen: So existiert, wie beschrieben, innerhalb der Klubs eine ausgeprägte *Arbeitsteilung und Reziprozität*; auch dienen die Ausschüsse natürlich der fachlichen *Information der Abgeordneten und ihrer Kommunikation mit der Regierung*. Insgesamt trifft aber die Deutung der Ausschüsse als Koordinationsinstrumente und verlängerte Arme der politischen Parteien am stärksten zu: Es sind eindeutig die *Parteien (in Gestalt der Klubs), die den parlamentarischen Ablauf und das Verfahren in den Ausschüssen kontrollieren.*

Diese Kontrolle kann gegebenenfalls sehr strikt sein, allerdings können den Ausschüssen in der Praxis durchaus auch eigene Spielräume verbleiben, und die Ausschussmitglieder haben auch die Möglichkeit, ihre jeweilige Klublinie mitzubestimmen (vgl. Abschnitt 2.2.). Den entscheidenden Faktor für etwaige Freiräume der Ausschüsse, insbesondere auch für die Möglichkeiten von Oppositionsparteien, dort auch eigene Vorstellungen einzubringen, bildet dabei die *Kontrolle der Agenda durch die Regierung*, die bei den Regierungsparteien eben über die Klubs umgesetzt wird (die außerparlamentarischen Parteiorganisationen spielen hier hingegen kaum eine Rolle). Ganz allgemein ist der Spielraum der Abgeordneten für *von der Regierung nicht gewünschte* Änderungen von RV sehr gering.

Je stärker eine Materie zur „ökonomischen Basis“ des Regierens zählt, desto strikter ist diese Abhängigkeit von der Regierung. Dies gilt besonders für die Bereiche des Budgets und der öffentlichen Finanzen: Zwar haben der Budgetausschuss und dessen ständiger Unterausschuss seit 1986 relativ breite Kontrollrechte, ungeachtet dessen haben dessen Mitglieder aber realpolitisch keinen Spielraum, Vorgaben der Regierung zu ändern; seine Beratungen (etwa des Budgetentwurfs) werden auch eher straff abgewickelt. Im Zuge der Budgetkonsolidierung 1995 und 1996 mutierte der Budgetausschuss vorübergehend auch zum „Gesetzgebungsausschuss“: Er war damals der *einzig* Ausschuss, der die RV zu den Strukturanpassungsgesetzen 1995 (mit 42 Gesetzesnovellen und 2 neuen Gesetzen) und 1996 (mit 92 Gesetzen bzw. Novellen) beriet. Dabei wurden zwar auch die eigentlich zuständigen SachpolitikerInnen an den Ausschussverhandlungen beteiligt – in beiden Fällen war aber klar, dass zu diesem Zeitpunkt die Entscheidungsfindung in der Regierung und den Klubs von SPÖ und ÖVP bereits abgeschlossen war und im Ausschuss nur noch einige kleinere Adaptierungen nachgereicht wurden. Ein parlamentarisches „Aufschnüren“ des Pakets sollte hingegen definitiv verhindert werden, und aufgrund der politischen Dringlichkeit wurden so auch Materien rigide „durchgezogen“, die in normalen Zeiten sicherlich einer breiteren Ausschussberatung in den

zuständigen Fachausschüssen unterzogen worden wären.

Strukturell betrachtet könnten zwar einige primär mit „verbandsaffinen“ (daher weniger von der außerparlamentarischen Parteiorganisation beruflich abhängigen) Abgeordneten besetzte Ausschüsse ein von der Regierung unabhängiges Eigengewicht entwickeln. Allerdings trifft dieses Muster der Ausschussbesetzung nur für „sozialpartnerschaftliche“ Materien zu, die dem Nationalrat de facto seit Jahrzehnten weitgehend entzogen sind und primär zwischen Regierung und Verbänden direkt ausverhandelt werden. In diesen Materien hat seit den ausgehenden 1970er Jahren die Bedeutung der Regierung als Initiatorin von Reformen stark zugenommen (Kittel/Tálos 1998), wovon die *parlamentarische* Ebene aber nur indirekt über die generelle Aufwertung des politischen Gewichts der Klubs/Klubobleute und BereichssprecherInnen am Entscheidungsprozess der Regierung profitierte.

Eine „parlamentarische“ Gesetzgebung in dem Sinne, dass die Gesetze *wesentlich auch in den Parlamentsausschüssen* (von spezialisierten Abgeordneten in Zusammenwirken mit BeamtInnen des zuständigen Ministeriums) inhaltlich mitgeprägt bzw. ausverhandelt werden, scheint überhaupt nur in wenigen Bereichen zu existieren, und gerade diese Materien belegen die hier postulierten Zusammenhänge besonders anschaulich. So wird meistens der *Justizausschuss* als Paradefall für eine relativ offene Diskussion von Gesetzesvorlagen angeführt. Dies hängt aber damit zusammen, dass (ungeachtet ihrer vielfach durchaus klaren Gestaltungswünsche) die Regierungsparteien bereits seit den Alleinregierungen ab 1966 getrachtet haben, die in diesem Politikfeld beschlossenen Gesetze möglichst „aus dem Parteienstreit herauszuhalten“, und daher offene und auch in der Sache konstruktive Diskussionen im Ausschuss zugelassen haben. Gerade Gesetze im Justizbereich sind nämlich in besonderem Maße auf eine breite Akzeptanz sowohl in der Bevölkerung wie der politischen Elite angewiesen, um vom Justizapparat auch wirklich implementiert zu werden und politisch nicht periodisch umstritten zu sein. Seit dem Neubeginn der SPÖ-

ÖVP-Koalition besetzte durchwegs eine parteilose Persönlichkeit den Posten des Justizministers, womit dieser Bereich teilweise aus dem unmittelbaren parteipolitischen Wettbewerb der Koalitionsparteien herausgehoben und der Minister zugleich in besonders hohem Maße auf Konsens mit den JustizpolitikerInnen der Parteien angewiesen war.

In der *Bildungspolitik* hat die Kombination einer notwendigen Zweidrittelmehrheit für die wichtigsten Schulgesetze mit den in diesem Bereich ideologisch massiv auseinanderklaffenden Vorstellungen der BildungspolitikernInnen von SPÖ und ÖVP teilweise zu einem ähnlichen Ergebnis geführt. Je nach allgemeiner politischer Tagesordnung konnten die Abgeordneten von Oppositionsparteien bei manchen sonstigen Materien ebenfalls einige Anliegen einbringen. Insgesamt wurde aber v.a. im Zeitraum 1987–99 „parlamentarischer“ Einfluss vor allem *innerhalb* der Regierungsparteien ausgeübt.

## 7. Ausblick

Die Situation in der laufenden 21. GP unterscheidet sich wesentlich von der in diesem Aufsatz primär beschriebenen Periode: Anders als in der 17.–20. GP (Ende 1986 bis Herbst 1999), die von einer „großen“ SPÖ-ÖVP-Koalition gekennzeichnet war, regiert seit Anfang Februar 2000 eine „kleine“ ÖVP-FPÖ-Koalition. Diese Koalition zweier mandatsmäßig gleich starker Parteien verfügt über eine deutliche absolute Mehrheit, der aber in Gestalt der SPÖ (die allein über die Sperrminorität bei Verfassungsänderungen verfügt) und der Grünen eine starke Opposition gegenübersteht. Insofern werden sich auch einige der beschriebenen Mechanismen ändern. Die konkreten Änderungen sind zum Zeitpunkt der Schlussredaktion dieses Aufsatzes (März 2000) empirisch noch nicht evaluierbar; einige begründete Hypothesen sind aber dennoch möglich:

Neben einem Bedeutungszuwachs der *Triebfunktion* der Plenardebatten für die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition (die sich im Zuge einer starken innenpolitischen Polarisierung bereits abzeichnete) kann

auch ein deutlicher *Bedeutungsgewinn des Ausschussverfahrens* prognostiziert werden. Bereits in der kurzen 19. GP hatte die SPÖ-ÖVP-Koalition ihre Verfassungsmehrheit verloren. Weil nahezu alle größeren und sogar manche kleinen Reformen in Österreich ohne Verfassungsänderungen kaum implementierbar sind, hatte dies ein deutlich gesteigertes Entgegenkommen gegenüber Vorbringen der Oppositionsabgeordneten zur Folge – auch außerhalb derjenigen Materien, für welche eine Verfassungsmehrheit erforderlich war.

Die Stärke der Opposition ist nun aber ungleich größer als 1994/95. Die Konstellation entspricht eher dem Zeitraum der Alleinregierungen 1966–83 (mit tendenziell schwächerer, weil aus zwei Parteien bestehender und damit inhomogenerer Regierung): Die Regierung ist auf die Zustimmung zu Verfassungsbestimmungen angewiesen, zu denen die große Oppositionspartei sicherlich nur bei entsprechenden inhaltlichen Konzessionen bereit sein wird. Zudem muss sie für zahlreiche in ihrem Regierungsprogramm niedergeschriebenen Zielsetzungen auch mit außerparlamentarischem Widerstand v.a. der Gewerkschaften rechnen. Allerdings steht auch der SPÖ die Option einer prinzipiellen Opposition nicht offen, da es die Regierungsmehrheit durchaus in der Hand hat, auf einfachgesetzlicher Ebene für die Kernklientel der SPÖ oder die Interessenverbände, die mit der SPÖ eng verflochten sind, nachteilige Gesetze zu beschließen.

Da der SPÖ nun nicht mehr der (direkte) Rückgriff auf die Ministerialbürokratie offensteht, wird sie stärker auf ihren Klubapparat und v.a. auf die Möglichkeiten angewiesen sein, die ihr das parlamentarische Verfahren bietet – und diese bestehen bei einer angestrebten inhaltlichen Einflussnahme auf Gesetze vor allem im Ausschussverfahren. Ob sich diese Änderung der parlamentarischen Konstellation eher in Form einer Aufwertung der Arbeit in den Ausschüssen selbst, in verstärkten interfraktionellen Verhandlungen im Vorfeld von Ausschusssitzungen (was etwas weniger wahrscheinlich erscheint) oder in einer vermehrten Nutzung des Instruments der Unterausschüsse auswirken wird, muss sich erst zeigen.



## ANMERKUNGEN

- 1 Der folgende Beitrag basiert auf Ergebnissen eines vom Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank finanzierten Forschungsprojekts, das 1995/96 vom Verfasser am Institut für Konfliktforschung durchgeführt wurde (Sickinger 1996). Inhaltlich basiert er neben der zitierten Sekundärliteratur v.a. auf Interviews mit Beamten der Parlamentsdirektion, (leitenden) Klubangestellten und Abgeordneten. Mein besonderer Dank gilt Anton Pelinka als Leiter des Forschungsprojekts, Günther Schebeck vom parlamentarisch-wissenschaftlichen Dienst des Nationalrats für die Beschaffung der präsentierten Daten und wichtige Hinweise zu ihrer Interpretation sowie Wolfgang C. Müller, Emmerich Tálos und Franz Fallend für hilfreiche Hinweise zu früheren Versionen des Textes. Das Manuskript wurde im Sommer 1999 verfasst, einige spätere Entwicklungen ab Beginn der 21. GP konnten bis März 2000 berücksichtigt werden.
- 2 Vgl. zu den Parlamentsklubs ausführlicher Fischer 1977 und Müller/Steininger 2000; zur materiellen Infrastruktur der Arbeit der Klubs und Abgeordneten vgl. Pointner 1994 und Sickinger 1997, 165–185.
- 3 Bei der ÖVP finden der Klubversammlung zeitlich vorgeschaltet noch Sitzungen der drei bündischen „Arbeitsgemeinschaften“ statt.
- 4 Beispielsweise sitzen im Justizausschuss oder Verfassungsausschuss v.a. bei SPÖ und ÖVP keineswegs nur JuristInnen, geschweige denn primär Justizbedienstete/RechtsanwältInnen oder VerfassungsjuristInnen.
- 5 Die Parlamentsdirektion verfügt seit Ende der 1980er Jahre über einen *Rechts- und Legislativdienst* (Abteilung RL), der seit 1994 in 5 Abteilungen gegliedert ist: 1: Verfassungsrechtsangelegenheiten (die auch europäische Rechtsfragen umfasst), 2: Rechts- und Legislativangelegenheiten, 3: Geschäftsordnung und Hausordnung, 4: Rechtsangelegenheiten der Parlamentsdirektion, 5: Personalangelegenheiten (Mandatare und ParlamentsmitarbeiterInnen). Insgesamt umfaßte 1998 die Abteilung RL aber nur 8 AkademikerInnen, die meist mehreren Unterabteilungen zugeteilt sind. Abt. 1 umfasst nur 3 ½, Abteilung 2 nur 2 AkademikerInnen (die jeweils *nicht* nur in diesen Abteilungen beschäftigt sind). – Die Ausschüsse des Nationalrats werden von BeamtInnen der Parlamentsdirektion zwar administrativ, nicht aber bei inhaltlichen Fragen unterstützt.
- 6 Zum aktuellen Forschungsstand über die Sozialpartnerschaft vgl. Karlsrufer/Tálos 1999, hier besonders Kittel/Tálos 1999.
- 7 Vgl. die teilweise sehr detaillierten Fallstudien zur Entstehung von Gesetzen in unterschiedlichen Politikfeldern in Tálos/Kittel 1998.
- 8 Etwa in dem Sinne, dass ein Ausschuss aktuelle Problemstellungen losgelöst von konkreten Vorlagen eigenständig beraten würde, dabei ein Selbstbefassungsrecht in Anspruch nehmen und etwa als Folge eigenständige IA verfassen würde. Ausschüs-

se können zwar selbständige Anträge auf Erlassung von Gesetzen stellen, die mit dem im Ausschuss behandelten Gegenstand in inhaltlichem Zusammenhang stehen, und darüber einen Bericht erstellen („Bericht und Antrag“; § 27 GOGNR), dieser inhaltliche Konnex ist in der Praxis allerdings sehr eng.

- 9 Vgl. Atzwanger/Zögmernitz 1999, 175 f., 148 f., 153 ff. Seit 1996 gibt es gemäß § 28b GOGNR auch die Möglichkeit, Berichte der Bundesregierung in Ausschüssen endzuerledigen; vgl. a.a.O., 153 ff.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Atzwanger, Konrad/Werner Zögmernitz (1999). Nationalrat-Geschäftsordnung. 3. Aufl., Wien.
- von Beyme, Klaus (1997). Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen.
- Fischer, Heinz (1972). Zur Praxis des Begutachtungsverfahrens im Prozeß der Bundesgesetzgebung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1(1), 35–54.
- Fischer, Heinz (1977). Die parlamentarischen Fraktionen, in: Heinz Fischer (Hg.): Das politische System Österreichs. 2. Aufl., Wien, 111–150.
- Gerlich, Peter (1973). Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit, Wien/New York.
- Gottweis, Herbert (1988). Die Welt der Gesetzgebung. Rechtsalltag in Österreich, Wien/Köln/Graz.
- Karlsrufer, Ferdinand/Emmerich Tálos (Hg.) (1999). Zukunft der Sozialpartnerschaft: Veränderungsdynamik und Reformbedarf, Wien.
- Kittel, Bernhard/Emmerich Tálos (1999). Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozeß: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren, in: Ferdinand Karlsrufer/Emmerich Tálos (Hg.): Zukunft der Sozialpartnerschaft, Wien, 95–136.
- Mattson, Ingvar/Kaare Strøm (1995). Parliamentary Committees, in: Herbert Döring (Hg.): Parliaments and Majority Rule in Western Europe, Frankfurt, 249–307.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Die neue große Koalition in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 17(4), 321–347.
- Müller, Wolfgang C. (1997). Österreich. Festgefügte Koalitionen und stabile Regierungen, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (Hg.): Koalitionsregierungen in Westeuropa, Wien, 109–160.
- Müller, Wolfgang C./Barbara Steininger (2000). Not Yet the Locus of Power: Parliamentary Party Groups in Austria, in: Knut Heidar/Ruud Koole (Hg.): Behind Closed Doors, London/New York, 71–88.
- Oberreuter, Heinrich (1994). Das Parlament als Gesetzgeber und Repräsentationsorgan, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider (Hg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. 2. Aufl., Opladen, 307–335.



- Pointner*, Peter (1994). Analyse der Arbeitsbedingungen der österreichischen Parlamentarier, in: Österreichische Parlamentarische Gesellschaft (Hg.): Jahrbuch des österreichischen Parlaments 1994, Wien, 197–215.
- Schefbeck*, Günther (1997). Der Nationalrat zwischen Rechtsetzungsorgan und Tribüne, in: Journal für Rechtspolitik 5(2), 117–135.
- Sickinger*, Hubert (1996). Der Nationalrat auf dem Weg zum Arbeitsparlament. Projekt Nr. 5421 des Jubiläumsfonds der Oesterreichischen Nationalbank, Projektleiter: Anton *Pelinka*, unveröffentlichter Projektbericht des Instituts für Konfliktforschung, Wien.
- Sickinger*, Hubert (1997). Politikfinanzierung in Österreich. Ein Handbuch, Thaur/Wien/München.
- Tálos*, Emmerich/Bernhard *Kittel* (Hg.) (1998). Sozialpartnerschaft und Entscheidungsprozesse, unveröffentlichter Projektbericht, Universität Wien.
- Wittmann*, Heinz (1978). Regierung und Opposition im parlamentarischen Prozeß – Die Arbeit des Parla-

ments in der XIII. Gesetzgebungsperiode (1971–1975), in: Andreas *Khol*/Alfred *Stirnemann* (Hg.): Österreichisches Jahrbuch für Politik '77, Wien/München, 21–90.

#### AUTOR

Hubert Sickinger, geb. 1965, Studium der Politikwissenschaft (Mag. Dr. phil.) und der Rechtswissenschaft (Mag. Dr. iur.) an der Universität Innsbruck. Seit 1992 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Konfliktforschung. Forschungs- und Publikationstätigkeit zu den Schwerpunkten: Politisches System Österreichs, Parteienforschung, Politikfinanzierung, Parlamentarismus, Verkehrspolitik.

Kontaktadresse: Institut für Konfliktforschung, Lisztstraße 3, A-1030 Wien, e-mail: hubert.sickinger@ikf.ac.at.